



## CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului  
Bp. 131 / 7.4.2026

Biroul permanent al Senatului  
L 254 / 20.04.2026

### AVIZ

#### referitor la propunerea legislativă privind completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Analizând propunerea legislativă privind completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (b131/09.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1241/16.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D219/17.03.2026,

### CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, scopul demersului constând în introducerea cotei progresive de TVA la combustibili pe perioada crizei din Orientul Mijlociu.

Astfel cum se precizează în Expunerea de motive, „în contextul actual, intervenția legislativă asupra cotei de TVA reprezintă instrumentul fiscal cu cel mai rapid și direct efect asupra prețului final plătit de consumatori. În structura prețului combustibililor din România, taxele reprezintă aproape jumătate din prețul final, iar TVA constituie componenta cea mai flexibilă a acestei structuri fiscale. Prin urmare, ajustarea temporară a cotei de TVA nu urmărește modificarea regimului fiscal al combustibililor, ci introducerea unui mecanism adaptiv, capabil să atenueze impactul unei crize energetice externe asupra economiei naționale”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că din cuprinsul acesteia **nu reiese** în ce măsură soluțiile legislative propuse au fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și **posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie **temeinic fundamentate**, iar pentru fundamentarea noii reglementări trebuie să se pornească de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

Precizăm, totodată, că aceasta **nu respectă** nici structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu privire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare.

De asemenea, menționăm că nu sunt prezentate, printre altele, nici informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), și nici cele privitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

5. Din punctul de vedere al **dreptului Uniunii Europene**, proiectul intră sub incidența reglementărilor statuate la nivelul Uniunii Europene, subsumate politicii în domeniul fiscal, segmentul legislativ - impozite indirecte, sectorul - impozit pe cifra de afaceri/TVA.

În raport de obiectul specific de reglementare, la nivelul dreptului derivat al Uniunii Europene, prezintă incidență dispozițiile **Directivei 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată**. Directiva este transpusă în dreptul intern prin Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

6. Referitor la **soluțiile legislative** preconizate prin **art. I**, respectiv introducerea cotelor reduse de TVA de 5%, respectiv de 9% pentru livrările de combustibili, semnalăm că, potrivit **art. 98 alin. (1) din Directiva 2006/112/CE**, *„Cotele reduse se fixează ca procent din baza de impozitare, care nu poate fi mai mic de 5 %, și se aplică numai livrărilor de bunuri sau prestărilor de servicii prevăzute în anexa III”*.

Având în vedere **Anexa III la Directiva 2006/112/CE**, prin care sunt stabilite expres și limitativ categoriile de livrări de bunuri și prestări de servicii pentru care se pot aplica cote reduse de TVA, semnalăm că livrările de combustibili, respectiv benzină fără plumb, motorină, gaz petrolier lichefiat utilizat drept combustibil auto, **nu intră în sfera de aplicare a dispozițiilor directivei menționate anterior**, fiind de natură să instituie norme susceptibile a fi incompatibile cu reglementările Uniunii Europene.

În acest context, întrucât statele membre ale UE nu pot aplica discreționar cote reduse fără o bază legală specifică în Directiva 2006/112/CE, semnalăm că pentru categoria de livrări de bunuri vizată prin proiect, potrivit **art. 97 din directivă**, cota standard de TVA nu poate fi mai mică de 15%.

7. În ceea ce privește dispozițiile **art. II** din proiect, semnalăm că, în conformitate cu **art. 395 alin. (1) din Directiva 2006/112/CE**, *„Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să introducă măsuri speciale de derogare de la dispozițiile prezentei directive, în scopul simplificării procedurii de colectare a TVA sau al prevenirii anumitor forme de evaziune fiscală sau de fraudă”*.

În acest sens, *„Comunicarea Comisiei către Consiliu în conformitate cu articolul 395 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului” (COM/2015/538 final) statuează la pct. 4 că „La primirea unei cereri în conformitate cu articolul 395, Comisia o analizează pentru a se asigura că sunt îndeplinite condițiile de bază pentru aprobarea acesteia, și anume dacă măsura specifică propusă simplifică procedurile pentru persoanele impozabile și/sau pentru administrația fiscală sau dacă propunerea previne anumite tipuri de fraudă sau de evaziune fiscală. În acest context, Comisia a adoptat întotdeauna o abordare prudentă, limitată, pentru a se asigura că derogările nu subminează funcționarea sistemului general al TVA, că au un domeniu de aplicare limitat și că sunt necesare și proporționate”*.

Mai mult, în comunicarea Comisiei Europene se arată că *„jurisprudența Curții Europene de Justiție (...) a hotărât că măsurile luate în aplicarea articolului 395 din Directiva TVA pentru a simplifica procedura de colectare a TVA sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de fraudă trebuie să fie necesare și adecvate pentru realizarea obiectivului specific pe care îl urmăresc și să aibă cât mai puține efecte posibile asupra obiectivelor și principiilor Directivei TVA”*.

Totodată, semnalăm că fiecare propunere de derogare<sup>1</sup> trebuie să fie **însoțită de o analiză** care să demonstreze că măsura este limitată în timp și spațiu, având ca **scop unic combaterea fraudei sau simplificarea procedurii de colectare a TVA**, fără a fi un instrument de politică bugetară.

În raport de dispozițiile menționate anterior, este de analizat în ce măsură scopul urmărit prin proiect, astfel cum este prevăzut în cuprinsul expunerii de motive, de *„introducerea a unui mecanism adaptiv, capabil să atenueze impactul unei crize energetice externe asupra economiei naționale”*, se încadrează în situațiile reglementate prin art. 395 alin. (1) prima teză din directivă.

De asemenea, întrucât măsurile propuse prin proiect sunt de natură a genera influențe bugetare, în sensul diminuării resurselor bugetare, trebuie avută în vedere teza a doua de la alin. (1) al art. 395 din directivă, potrivit căreia *„Măsurile destinate simplificării procedurii de colectare a TVA nu pot influența, decât în mică măsură, valoarea globală a încasărilor din impozite ale statelor membre, colectate în stadiul consumului final”*.

În acest sens, Consiliul Uniunii Europene, prin actele<sup>2</sup> emise în această materie, a autorizat derogări exclusiv în situația în care **măsura specială va avea doar un efect neglijabil asupra cuantumului total al încasărilor din impozitele colectate de statul membru în etapa de**

---

<sup>1</sup> A se vedea : Propunerea de DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI de autorizare a României de a introduce o măsură specială de derogare de la articolele 218 și 232 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (COM/2023/329 final).

<sup>2</sup> A se vedea : Decizia de punere în aplicare (UE) 2024/3205 a Consiliului din 10 decembrie 2024 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2018/1493 de autorizare a Ungariei să introducă o măsură specială de derogare de la articolul 26 alineatul (1) litera (a) și de la articolele 168 și 168a din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată; Decizia de punere în aplicare (UE) 2020/1260 a Consiliului din 4 septembrie 2020 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2017/1855 de autorizare a României să aplice o măsură specială de derogare de la articolul 287 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată.

consum final și nu va afecta negativ resursele proprii ale Uniunii Europene provenite din TVA.

\*

\* \*

Pentru considerentele invocate, reținând și **principiul fundamental al priorității dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern**, consacrat de-a lungul timpului de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, și **reiterat de prevederile constituționale ale art. 148 alin. (2)**, considerăm că propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma actuală.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București  
Nr. 329/06.04.2026